CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DAMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 14 marzo 1996 *

1. Con il presente ricorso la Commissione fa carico al Regno del Belgio di inosservanza dell'art. 48 del Trattato e degli artt. 3 e 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [1] (in prosieguo: il «regolamento»).

2. Il Regno del Belgio avrebbe commesso detta inosservanza tenendo in vigore talune norme nazionali che aprono ed agevolano l'accesso all'impiego ai giovani che hanno terminato gli studi del ciclo secondario in un centro scolastico organizzato, sovvenzionato o riconosciuto dallo Stato belga o da una sua comunità. Secondo la Commissione, ciò implica una discriminazione dissimulata a favore dei giovani belgi, che sono quelli che per lo più soddisfano a questa condizione, a scapito di tutti gli altri giovani comunitari in cerca di prima occupazione.

3. In sostanza si chiede alla Corte di dichiarare che il Regno del Belgio non ha assolto gli obblighi che gli incombono in virtù dell'art. 48 del Trattato e degli artt. 3 e 7 del regolamento n. 1612/68

— avendo prescritto, da un lato, all'art. 124 del regio decreto 20 dicembre 1963, sostituito dall'art. 36 del regio decreto 25 novembre 1991 sul regime di disoccupazione, che i giovani lavoratori in cerca di prima occupazione devono aver portato a termine i loro studi secondari in un centro scolastico sovvenzionato o riconosciuto dalla Stato belga (o da una delle sue comunità) per poter fruire delle indennità di disoccupazione giovanile e,

— dall'altro, stimolando nel contempo i datori di lavoro ad assumere coloro che fruiscono di detti sussidi di disoccupazione, disponendo agli artt. 81-84 della legge 22 dicembre 1977 e 2-9 del regio decreto n. 123 del 30 dicembre 1982 che lo Stato si accollerà, in questi casi, gli stipendi e i contributi previdenziali di detti lavoratori, se sono disoccupati completi che fruiscono di indennità.

Le norme nazionali controverse

4. Le norme nazionali la cui contemporanea applicazione costituirebbe l'asserita inosser-

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — GU L 257, pag. 2.

vanza possono catalogarsi in due classi: quelle inerenti all'indennità di disoccupazione giovanile («allocation d'attente») e quelle inerenti ai programmi speciali per il riassorbimento della disoccupazione.

5. Delle prime, l'art. 124 del regio decreto 20 dicembre 1963 recita:

«per poter beneficiare delle indennità di disoccupazione, i giovani lavoratori in cerca di prima occupazione devono obbligatoriamente aver terminato studi completi del ciclo secondario superiore o del ciclo secondario inferiore di formazione tecnica o professionale, in un centro organizzato, riconosciuto o sovvenzionato dallo Stato».

6. L'art. 36 del regio decreto 25 novembre 1991, sulla disoccupazione, ha sostituito l'art. 124 del regio decreto summenzionato, istituendo per quella categoria di giovani la «indennità di disoccupazione giovanile», che subentrava alla vecchia indennità di disoccupazione. Il testo modificato disponeva:

«Per essere ammesso al beneficio delle indennità di disoccupazione giovanile il giovane lavoratore deve rispondere ai seguenti requisiti:

1) non essere più soggetto all'obbligo scolastico;

2.a) aver terminato studi completi del ciclo secondario superiore o del ciclo secondario inferiore di formazione tecnica o professionale in un istituto di insegnamento organizzato, sovvenzionato o riconosciuto da una comunità;

b) o aver ottenuto dalla competente commissione d'esame di una comunità un diploma o un certificato di studi di cui alla lett. a);

(...)».

7. Quanto alla politica inerente alla disoccupazione, la legge 22 dicembre 1977, relativa alle proposte di bilancio 1977/1978, conteneva un capitolo intitolato «programma di

riassorbimento della disoccupazione» e alla voce «quadro speciale temporaneo» disponeva all'art. 81:

«1. Lo Stato può assumere a suo carico la retribuzione e i relativi contributi previdenziali dei lavoratori che sono occupati da promotori [2] di progetti per lo svolgimento di compiti di interesse pubblico e che sono assunti tra i seguenti soggetti in cerca di occupazione:

1) i disoccupati completi [3] che godono della relativa indennità;

2) i disoccupati completi ai quali si riferisce il n. 5 dell'art. 123 del regio decreto 20 dicembre 1963, in materia di occupazione e disoccupazione;

(...)».

8. A norma dell'art. 87 di detta legge, l'Office national de l'emploi (istituto nazionale per l'occupazione) è l'ente competente a versare la remunerazione a questa categoria di lavoratori.

9. L'Office national de l'emploi è a sua volta considerato dalla legge come datore di lavoro sotto il profilo della legislazione fiscale e previdenziale che regge questa categoria di lavoratori. L'applicazione di dette norme, comprese quelle sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali, nonché l'obbligo di affiliazione, di versamento dei contributi e le obbligazioni fiscali relative alle imposte sul reddito incombono dunque all'Office national de l'emploi, per quel che riguarda i lavoratori assunti da taluni promotori di progetti [4] nell'ambito del «quadro speciale temporaneo».

10. Il regio decreto 30 dicembre 1982, n. 123, relativo all'assunzione di disoccupati destinati a taluni progetti di sviluppo economico a favore di piccole e medie imprese, recita:

«Articolo 2. n. 1. Nei limiti degli stanziamenti di bilancio, lo Stato può, durante un periodo di due anni al massimo, assumere a carico nella misura precisata all'art. 3, n. 2, le retribuzioni e i relativi contributi previden-

2 — Secondo il regio decreto 8 dicembre 1978, modificato dal regio decreto 28 ottobre 1986, n. 472, i «promotori di progetti» potevano essere lo Stato, le province, le agglomerazioni urbane, le federazioni o consorzi di amministrazioni, i municipi, gli enti pubblici che da essi dipendono, gli organismi di pubblico interesse e le associazioni senza scopo di lucro.

3 — Per «disoccupato completo» si deve intendere, secondo la legge belga, il disoccupato che non è vincolato da alcun rapporto di lavoro. Se il vincolo esiste, ma l'esecuzione del contratto è totalmente o parzialmente sospesa (per cause di forza maggiore, incidente tecnico, chiusura dello stabilimento disposta dal datore di lavoro ecc.), il soggetto si considera solo «disoccupato temporaneo».

4 — Detti promotori, perciò, non sono soggetti in pratica a tutti i vincoli degli imprenditori veri e propri.

ziali [5] dei lavoratori di cui all'art. 5, assunti per la realizzazione di un progetto.

(...)

Articolo 5. Gli impieghi considerati dal presente decreto possono essere occupati soltanto da disoccupati completi che ricevono la relativa indennità.

Per l'applicazione del presente articolo sono considerati come disoccupati completi che ricevono la relativa indennità anche i disoccupati che svolgono un'attività presso le autorità pubbliche, i lavoratori occupati nel quadro speciale temporaneo e i lavoratori occupati nel terzo circuito lavorativo».

Le norme di diritto comunitario assertivamente inosservate

11. L'art. 48 del Trattato garantisce la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità. Il n. 2 dispone che la libera circolazione implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione a motivo della cittadinanza tra i lavoratori degli Stati membri per quanto concerne l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

12. Sviluppando questo principio generale, l'art. 1 del regolamento dispone:

«1. Ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali di detto Stato.

2. Egli gode in particolare, sul territorio di un altro Stato membro, della stessa precedenza riservata ai cittadini di detto Stato, per l'accesso agli impieghi disponibili».

13. L'art. 3 del regolamento recita:

«1. Nel quadro del presente regolamento non sono applicabili le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o le pratiche amministrative di uno Stato membro:

— che limitano o subordinano a condizioni non previste per i nazionali la domanda e

5 — La percentuale di stipendio e contributi a carico dello Stato varia in funzione di vari criteri, definiti da quel regio decreto specifico e da successivi decreti in materia. La percentuale varia tra il 50, il 75 e il 100%, a seconda dei casi.

l'offerta d'impiego, l'accesso all'impiego ed il suo esercizio da parte degli stranieri;

— o che, sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere i cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto.

(...)».

14. Infine, l'art. 7 del regolamento dispone:

«1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni d'impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

(...)».

Considerazioni preliminari sull'atteggiamento della Commissione

15. Né il parere motivato né il ricorso per inadempimento consentivano di desumere con certezza se la Commissione limitasse la portata del suo ricorso solo ai figli dei lavoratori migranti; la lettura degli argomenti, posta in relazione con la lettera delle conclusioni finali, non dissipava totalmente l'ambiguità.

16. La Commissione faceva infatti espresso riferimento ai figli dei lavoratori migranti come categoria di persone ben specificata, nel contestare l'effetto combinato delle norme belghe che, da un lato, prescrivono un titolo d'insegnamento secondario conseguito in un centro scolastico in Belgio come presupposto per riscuotere l'indennità di disoccupazione giovanile e, dall'altro, sono particolarmente generose, in materia di accesso all'impiego, con i giovani che fruiscono di detta indennità.

17. Nel controricorso, il governo belga ha insistito sul «carattere indissociabile dell'accesso all'impiego e del diritto alle indennità di disoccupazione giovanile», indennità che giudica analoghe ai sussidi di disoccupazione. Nella controreplica avrebbe poi sostenuto che la sua difesa era per l'appunto imperniata sopra questo «stretto vincolo».

18. La replica della Commissione ha apportato un po' di chiarezza al dibattito processuale, in quanto vi si dichiarava che era «estremamente importante non confondere le due censure, che andavano invece tenute distinte per quel che riguardava il loro contenuto, il loro fondamento giuridico e le persone interessate».

19. Nello stesso senso, in risposta al quesito scritto [6] della Corte di giustizia che chiedeva chiarimenti, la Commissione ribadisce che è estremamente importante distinguere le due censure, specie per quel che riguarda le persone interessate.

20. La Commissione precisa quindi che solo la seconda censura (indennità di disoccupazione giovanile) si riferisce ai figli dei lavoratori migranti, mentre la prima (precedenza nell'accesso all'impiego) riguarda qualsiasi lavoratore, cittadino di qualsiasi Stato membro alla ricerca della prima occupazione.

21. Intendo seguire la stessa impostazione, invertendo però l'ordine espositivo. Vedrò dunque dapprima se l'indennità di disoccupazione giovanile costituisca un vantaggio sociale che dev'essere riconosciuto ai figli dei lavoratori migranti, indipendentemente dal paese nel quale hanno compiuto gli studi secondari. In secondo luogo, e con una visione più generale, come quella caldeggiata dalla Commissione, analizzerò il regime belga di riassorbimento della disoccupazione giovanile, in relazione agli eventuali beneficiari di detta indennità e alla libertà di circolazione dei lavoratori.

L'indennità di disoccupazione giovanile come vantaggio sociale

22. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia [7] per vantaggi sociali si devono intendere tutti quelli che, connessi o meno ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in relazione, principalmente, alla loro qualifica obiettiva di lavoratori o al semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri appare pertanto atta a facilitare la loro mobilità all'interno della Comunità.

23. Nel corso del tempo, il Tribunale ha specificato che si consideravano vantaggi sociali ai sensi del n. 2, dell'art. 7, del regolamento,

6 — La Corte ha chiesto alla Commissione di precisare se la portata delle due censure dovesse intendersi limitata ai figli a carico dei lavoratori migranti comunitari insediati sul territorio belga qualora detti figli fossero alla ricerca del primo impiego.

7 — V., tra l'altro, sentenze 27 maggio 1993, causa C-310/91, Schmid (Racc. pag. I-3011), e 27 marzo 1985, causa 249/83, Hoeckx (Racc. pag. 973).

ad esempio, i prestiti senza interessi concessi, per la nascita di un figlio, da un istituto di credito di diritto pubblico, in base alle direttive impartite dallo Stato e con il suo aiuto finanziario, a famiglie con reddito modesto per favorire l'incremento demografico [8], una prestazione sociale che garantisca un reddito minimo agli anziani [9], una prestazione sociale che garantisca, in modo generale, un minimo di sussistenza a coloro che dispongono di risorse insufficienti senza possibilità di aumentarle [10]; la possibilità per un lavoratore migrante di ottenere che il convivente — con cui non è coniugato e che non è cittadino del paese ospitante — sia autorizzato a condividere con lui l'abitazione [11]; una borsa di studio per la frequenza di corsi universitari che si concludono con il conseguimento di un titolo di abilitazione professionale [12]; le prestazioni in denaro per nascita e maternità [13], e gli assegni per i minorati [14].

24. L'indennità di disoccupazione giovanile che la normativa belga concede ai giovani in cerca di prima occupazione è del pari un vantaggio sociale, nell'accezione conferita a questo termine dal n. 2 dell'art. 7 del regolamento. La Corte ne ha dato espressa conferma nella sentenza 20 giugno 1985, Deak [15].

25. La questione pregiudiziale posta dalla Cour du travail di Liegi (Belgio) nella causa Deak verteva sulla stessa indennità, allora rifiutata dall'Office national de l'emploi al signor Deak, giovane ungherese figlio di madre italiana, a sua volta lavoratrice migrante residente in Belgio. Il motivo del rifiuto fu per l'appunto la nazionalità extracomunitaria del giovane in cerca di prima occupazione.

26. La Corte di giustizia, accogliendo gli argomenti della Commissione, ritenne che il rifiuto dell'amministrazione belga di concedere l'indennità non era incompatibile con il regolamento n. 1408/71 [16] (norma comunitaria sulla quale chiedeva lumi il giudice belga) mentre invece detta indennità costituiva un vantaggio sociale ai sensi del regolamento n. 1612/68.

27. L'iter logico seguito nella sentenza Deak era il seguente:

— come emerge da una costante giurisprudenza, la nozione di «vantaggio sociale» contemplata dal n. 2 dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68 comprende tutti quei vantaggi che, connessi o meno ad un

8 — Sentenza 14 gennaio 1982, causa 65/81, Reina (Racc. pag. 33).

9 — Sentenze 12 luglio 1984, causa 261/83, Castelli (Racc. pag. 3199), e 6 giugno 1985, causa 157/84, Frascogna (Racc. pag. 1739).

10 — Sentenze 27 marzo 1985, Hoeckx, citata alla nota 7, e causa 122/84, Scrivner (Racc. pag. 1027).

11 — Sentenza 17 aprile 1986, causa 59/85, Reed (Racc. pag. 1283).

12 — Sentenza 21 giugno 1988, causa 39/86, Lair (Racc. pag. 3161).

13 — Sentenza 10 marzo 1993, causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-817).

14 — Sentenza Schmid, citata alla nota 7.

15 — Causa 94/84, Deak (Racc. pag. 1873).

16 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2).

rapporto di lavoro, vengono conferiti ai lavoratori del paese in quanto tali obiettivamente o per il solo fatto di risiedere sul territorio nazionale;

— è del pari giurisprudenza costante [17] che il principio della parità di trattamento nella fruizione dei vantaggi sociali, sancito dall'art. 7 dello stesso regolamento, vieta anche le discriminazioni a danno dei figli a carico del lavoratore;

— un lavoratore che intenda garantire ai propri figli i vantaggi delle prestazioni sociali contemplate dalla legislazione degli Stati membri per aiutare i giovani in cerca di prima occupazione sarebbe stimolato ad abbandonare lo Stato nel quale è insediato e nel quale ha trovato lavoro se detto Stato potesse rifiutare ai suoi figli, in quanto stranieri, dette prestazioni.

28. Di conseguenza, proseguiva la sentenza Deak, «a norma dell'art. 7 del regolamento n. 1612/68, uno Stato membro non può negare ai figli a carico di un lavoratore cittadino di un altro Stato membro le indennità contemplate dalla sua legislazione a favore dei giovani in cerca di prima occupazione a motivo della cittadinanza straniera dei predetti figli».

29. Come osserva il governo belga, è certo che la sentenza Deak non si è spinta a esaminare il presupposto che i giovani in cerca di impiego dovevano aver terminato i loro studi in un centro scolastico di quel paese, condizione necessaria per fruire dell'indennità di cui trattasi. Detta analisi esulava dall'ambito di quella controversia, poiché il signor Deak aveva portato a termine i suoi studi secondari in Belgio, in una scuola con quelle caratteristiche, e l'indennità gli è stata rifiutata solo a motivo della sua cittadinanza extracomunitaria.

30. Il punto saliente mi pare sia che dalla sentenza Deak possono trarsi due conclusioni interessanti la fattispecie in esame:

a) che indubbiamente l'indennità in questione è un vantaggio sociale, ai sensi dell'art. 7 del regolamento;

b) che la concessione o il rifiuto di detto vantaggio ai giovani in cerca di prima occupazione, figli di lavoratori migranti

17 — Sentenze 30 settembre 1975, causa 32/75, Cristini (Racc. pag. 1085), e 16 dicembre 1976, causa 63/76, Inzirillo (Racc. pag. 2057).

comunitari [18], non possono venir influenzati da ragioni inerenti alla cittadinanza degli interessati.

Sulla discriminazione a motivo della cittadinanza nella fruizione di detta indennità

31. Alla luce del loro tenore, non parrebbe, in linea di massima, che le norme belghe che disciplinano l'indennità di disoccupazione giovanile contengano elementi discriminatori connessi alla cittadinanza dei beneficiari. La designazione degli interessati si opera assumendo come parametro un fattore che, astrattamente, appare estraneo alla cittadinanza, quale il fatto di aver portato a termine gli studi in un centro scolastico organizzato, sovvenzionato o riconosciuto dallo Stato belga o da qualsiasi comunità dello stesso.

32. La definizione giuridica di siffatte norme e le loro incompatibilità con le norme comunitarie richiedono comunque che si esamini se, sotto questo aspetto di neutralità, si nasconda una discriminazione dissimulata, a motivo della cittadinanza, che svantaggia i lavoratori migranti e i loro figli.

33. È nota la giurisprudenza della Corte in materia di discriminazioni a motivo della cittadinanza, scaturenti dalle varie norme o prassi amministrative dei singoli Stati membri. In breve, detta giurisprudenza ribadisce che le norme sulla parità di trattamento non solo vietano le discriminazioni palesi fondate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, applicando altri criteri distintivi, porti in pratica allo stesso risultato [19].

34. Quanto all'oggetto del presente ricorso, sono restrizioni vietate tanto quelle dirette quanto quelle indirette o dissimulate, cioè quelle che, sotto il manto della neutralità, favoriscono i giovani dello Stato in questione che cercano impiego, mentre nel contempo pregiudicano gli stranieri figli di lavoratori migranti, che si trovano nelle stesse condizioni di ricerca d'occupazione sul mercato del lavoro.

35. Tra i criteri distintivi che, apparentemente, prescindono dall'elemento della cittadinanza, ma che in effetti hanno conseguenze discriminatorie per i lavoratori migranti, o,

18 — È irrilevante il fatto che i figli siano maggiorenni, poiché, come afferma la sentenza 18 giugno 1987, causa 316/85, Lebon (Racc. pag. 2811, punto 13), e ricorda la sentenza Schmid, già citata, i figli maggiorenni di un lavoratore, che siano a suo carico, possono avvalersi del diritto di parità di trattamento garantita dal n. 2 dell'art. 7 per chiedere di fruire di una prestazione sociale prevista dalla normativa dello Stato membro ospitante.

19 — V., come modello, sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu (Racc. pag. 153, punto 11).

in generale, per i cittadini degli altri Stati membri, vi è la prescrizione della residenza dei figli nello Stato ospitante, come presupposto necessario per fruire di taluni vantaggi sociali.

36. Detta condizione è incompatibile con il diritto comunitario, motivo per cui la Corte di giustizia ha perfino dovuto dichiarare nullo il n. 2 dell'art. 73 del regolamento n. 1408/71, che comprendeva la residenza dei figli come criterio per determinare la legislazione applicabile in materia di assegni di famiglia [20].

37. Nella fattispecie, se i figli dei lavoratori migranti devono portare a termine i loro studi secondari in Belgio, e ciò è il presupposto necessario per fruire dell'indennità di disoccupazione giovanile, ciò significa che si richiede loro di fatto di risiedere nel paese onde poter in seguito fruire di un determinato vantaggio sociale.

38. Detta condizione di residenza, per di più, non solo vale per l'ultimo anno di studi secondari — secondo l'esplicito riferimento delle norme belghe di cui trattasi — ma normalmente dev'essere soddisfatta anche negli anni accademici precedenti. Infatti, in linea di massima, possono portare a termine gli studi secondari del ciclo belga solo i giovani che in precedenza abbiano frequentato scuole in questo paese [21].

39. Secondo il governo belga, incombe alla Commissione l'onere della prova, sicché deve dimostrare — e non solo affermare — che il numero dei giovani belgi che soddisfano quella condizione è «proporzionalmente molto più alto» di quello di giovani non belgi, cittadini di altri Stati membri.

40. Non condivido questo modo di vedere. Credo invece che non vi sia bisogno di eccessive spiegazioni né di eccessivi dati statistici per concludere che gli studenti che terminano i loro studi secondari in istituti ubicati in Belgio sono, prevalentemente, appunto giovani belgi [22].

41. Pur se la Corte ha talvolta risolto controversie su presunte discriminazioni a

20 — Sentenza 15 gennaio 1986, causa 41/84, Pinna (Racc. pag. 1).

21 — Il fatto che alcuni studenti in taluni centri scolastici belgi siano transfrontalieri è di per sé un fattore trascurabile.

22 — Del resto, il n. 1 dell'art. 43 del Regio decreto 25 novembre 1991, relativo ai «lavoratori stranieri e apolidi» dispone che l'art. 36 (che disciplina l'indennità di disoccupazione giovanile) si applica agli stranieri solo nell'ambito di una convenzione internazionale, oltre che ai cittadini dei paesi elencati dalla legge 13 dicembre 1976, sull'approvazione di accordi bilaterali in materia di impiego di lavoratori stranieri in Belgio.

motivo della cittadinanza raffrontando le percentuali di lavoratori di un certo paese e di lavoratori migranti coinvolti [23], o anche ammettendo come prova dati statistici [24], di regola ci si orienta sulle ripercussioni potenzialmente negative che le misure nazionali, a sé considerate, avrebbero sui non cittadini.

42. A questo scopo possono essere utili, per analogia, le stesse considerazioni espresse dalla Corte nella sentenza Schumacker, del 14 febbraio 1995 [25], vertente su un'altra discriminazione, anche a motivo della cittadinanza, dissimulata con il criterio della residenza [26] affermando che «i non residenti sono il più delle volte cittadini non nazionali».

43. Così stando le cose, i figli dei lavoratori migranti che, per motivi di lingua, di famiglia o di altro genere, abbiano compiuto gli studi secondari nei loro rispettivi paesi di origine e stiano cercando la loro prima occupazione, avranno difficoltà a raggiungere la loro famiglia nel paese ove questa si è sistemata: le possibilità di trovar impiego in quest'ultimo paese si riducono notevolmente per questi giovani, data la preferenza che, al momento della prima assunzione, godono i giovani (per lo più belgi) che hanno terminato i loro studi in un centro scolastico belga e — per questo motivo — fruiscono dell'indennità di disoccupazione giovanile.

44. L'effetto dissuasivo esercitato sui figli si ripercuote logicamente sui genitori, lavoratori migranti, che saranno privati di uno dei vantaggi sociali normalmente concessi alle famiglie belghe a favore dei figli [27]. I lavoratori i cui figli hanno compiuto studi secondari nel loro paese d'origine e siano alla ricerca di un impiego, avranno maggiori difficoltà a trasferirsi in uno Stato membro che non riconosca ai loro figli quello che invece concede ai figli dei propri cittadini: un'indennità di disoccupazione giovanile che, per di più, implica un privilegio nell'accesso a taluni impieghi.

45. Di conseguenza, il contenuto delle norme in questione comporta un ostacolo alla libertà di circolazione dei lavoratori migranti nell'ambito della Comunità, poiché,

23 — Sentenza 17 novembre 1992, causa C-279/89, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-5785, punto 42).

24 — Sentenza 7 luglio 1988, causa 143/87, Stanton (Racc. pag. 3877, punto 9).

25 — Causa C-279/93 (Racc. pag. I-225). Nello stesso senso, però in relazione alla condizione che i contributi previdenziali deducibili fossero stati versati in Belgio, v. sentenze 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann (Racc. pag. I-249), e causa C-300/90, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-305).

26 — Si trattava di una norma nazionale che faceva una distinzione fondata sul criterio della residenza, nel senso che rifiutava ai non residenti vantaggi fiscali che invece erano concessi ai residenti sul territorio nazionale.

27 — Il fatto che alcuni figli di lavoratori migranti possano aver terminato i loro studi secondari in Belgio, in quanto risiedono in questo paese con i genitori, non fa venir meno la discriminazione. Come si afferma nella sentenza della Corte 7 giugno 1988, causa 20/85, Roviello (Racc. pag. 2805), la discriminazione non è compensata o soppressa dal fatto che pregiudichi solo alcuni e non tutti i lavoratori migranti.

sotto l'apparenza di una condizione che si presenta come neutra o obiettiva, le norme belghe impugnate nella fattispecie implicano una discriminazione a motivo della cittadinanza, indiretta o dissimulata, riservando una preferenza ai propri cittadini a danno dei figli dei lavoratori migranti che non hanno portato a termine i loro studi superiori in Belgio.

Le ripercussioni della sentenza Kuyken sul presente ricorso

46. Il governo belga ha osservato, fin dall'inizio, che la sentenza della Corte di giustizia 1° dicembre 1977, Kuyken [28], dimostra l'adeguatezza al diritto comunitario delle norme nazionali impugnate e la conseguente insussistenza di effetti discriminatori.

47. Il sussidio di disoccupazione al quale si riferiva la questione pregiudiziale che ha dato origine a detta sentenza era quello disciplinato dall'art. 124 del regio decreto belga 20 dicembre 1963, già ricordato. In quell'occasione, il rifiuto del sussidio richiesto dal signor Kuyken, cittadino belga che aveva terminato i suoi studi secondari in Belgio, era motivato dai cinque anni trascorsi tra la data del conseguimento del diploma in questione (1971) e la data alla quale è stato richiesto il sussidio (1976), per cui era scaduto il termine di un anno previsto dalla normativa nazionale belga a questo scopo.

48. Il problema che sorgeva in quella causa era sapere se gli studi compiuti dal signor Kuyken in Olanda, dopo aver conseguito il suo diploma belga di studi secondari, potevano assimilarsi a quelli compiuti in un centro scolastico belga e venir presi in considerazione per il calcolo del termine prescritto dal decreto 20 dicembre 1963 per la concessione del sussidio di disoccupazione.

49. La sentenza della Corte di giustizia ha dichiarato, in sintesi [29], che né il Trattato, né le disposizioni del regolamento n. 1408/71 obbligano gli Stati membri ad assimilare, per quel che riguarda il sussidio di disoccupazione a favore di ex studenti che mai hanno lavorato, gli studi compiuti in uno Stato membro a quelli portati a termine in un centro scolastico organizzato, riconosciuto o sovvenzionato dallo Stato competente.

50. La sentenza Kuyken ha affrontato il problema sotto l'angolo del regolamento n. 1408/71, alla luce delle sue disposizioni in materia di disoccupazione (artt. 67, 69 e 71). Partendo dall'idea che uno studente disoccupato, che mai ha svolto lavoro subordinato o

28 — Causa 66/77 (Racc. pag. 2311).

29 — V., in particolare, punto 23.

di natura analoga, non ha diritto alle prestazioni di disoccupazione nel proprio paese, dichiara che nemmeno può fruire dei diritti conferiti dal regolamento n. 1408/71.

51. La sentenza, infine, dichiara inapplicabili gli artt. 48-51 del Trattato alla situazione di una persona che, durante i suoi studi all'estero, non è stata affiliata ad un regime previdenziale istituito a favore dei lavoratori subordinati [30].

52. Mi pare che le particolari circostanze della causa Kuyken, che hanno determinato l'orientamento della sentenza, non consentano di considerare fondato il presente ricorso a favore del Regno del Belgio.

53. In primo luogo, la Corte di giustizia non ha potuto allora esaminare la questione sotto il profilo dei diritti dei lavoratori migranti e dei loro figli, poiché il signor Kuyken non presentava alcuno di questi due presupposti. È proprio sotto quest'ultimo aspetto che la Commissione vi chiede di esaminare la sua richiesta odierna.

54. In secondo luogo, il regolamento sul quale verteva quella causa era quello relativo all'applicazione dei regimi previdenziali ai lavoratori subordinati che si spostano all'interno della Comunità. Nel presente ricorso, invece (per quel che riguarda l'indennità di per sé), non si discute della corresponsione di una prestazione previdenziale classica, bensì del riconoscimento di un «vantaggio sociale» che interesserebbe solo i figli a carico dei lavoratori migranti.

55. In terzo luogo, non si tratta ora di accertare se il compimento di studi in uno Stato membro vada assimilato o meno al compimento degli studi in un altro Stato membro, ai fini della corresponsione di prestazioni di disoccupazione. Unicamente a questa assimilazione si riferiva, per l'appunto, il dispositivo della sentenza Kuyken.

56. Infine, si deve osservare che la sentenza Deak, emanata otto anni dopo la sentenza Kuyken, ha ampliato la visione ristretta che traspare da quest'ultima. Ho già detto che la sentenza Deak non si è limitata — a differenza della sentenza Kuyken — a negare che il regolamento n. 1408/71, l'unico sul quale poneva questioni il giudice nazionale, riguardasse il ricorrente, il che comportava inevitabilmente una soluzione negativa della questione pregiudiziale.

57. La sentenza Deak, invece, ha proseguito nell'analisi della discriminazione a motivo della cittadinanza e ha dichiarato che, sotto quest'aspetto, l'indennità di disoccupazione giovanile belga costituiva un «vantaggio sociale» che doveva rimanere accessibile a

30 — Punto 22.

tutti i lavoratori e ai loro figli, senza limitazioni fondate sulla cittadinanza.

58. Certo è che la Corte di giustizia, nella sentenza Kuyken, aveva affermato che «risulta dal fascicolo processuale che la condizione del compimento d'un periodo di studi in un istituto d'insegnamento organizzato, riconosciuto o sovvenzionato dallo Stato belga è imposta indistintamente tanto ai cittadini belgi quanto ai cittadini degli altri Stati membri» [31].

59. Credo, comunque, che, se detta affermazione si intende — come potrebbe esser logico — nel senso che esclude l'esistenza di discriminazione a motivo della cittadinanza, un'interpretazione siffatta deve considerarsi modificata in seguito dalla sentenza Deak. Come ultima soluzione, se così non fosse, propongo che la Corte colga l'occasione del presente ricorso per affermare chiaramente che una condizione con quelle caratteristiche, imposta ai lavoratori migranti come condizione per fruire di un aiuto o di un vantaggio sociale a favore dei figli in cerca di impiego, è discriminatoria.

Sui programmi di riassorbimento della disoccupazione

60. La Commissione, operando come garante della libera circolazione dei lavoratori, ritiene che le norme belghe impugnate, per quanto riguardano i programmi dell'occupazione (vale a dire gli artt. 81-84 della legge 22 dicembre 1977, in relazione agli articoli 2-9 del regio decreto n. 123 del 30 dicembre 1982), sono in contrasto con detta libertà, in quanto spingono i datori di lavoro ad assumere di preferenza coloro che fruiscono dei sussidi contemplati all'art. 36 del regio decreto 25 novembre 1991 (indennità di disoccupazione giovanile) [32], che sono in maggioranza cittadini belgi.

61. A questo punto devo ricordare che l'oggetto del secondo motivo del ricorso si riferisce non già ai figli dei lavoratori migranti, ma a tutti i giovani, cittadini di qualsiasi Stato membro in cerca di lavoro. Ciò è stato chiaramente ribadito dalla Commissione.

62. Come ho già esposto analizzando il primo motivo del ricorso, la Commissione non ha mai preteso che le indennità di disoccupazione giovanile belghe fossero estese ai giovani cittadini di tutti gli Stati membri: anzi limita la sua pretesa ai figli dei lavoratori migranti residenti in Belgio. Ne consegue, comunque, che il programma d'occupazione contestato dalla Commissione vincola gli incentivi statali al fatto che le imprese occupino, per l'appunto, coloro che fruiscono di dette indennità.

31 — Punto 21.

32 — La domanda della Commissione si riferisce a detti sussidi definiti «allocations de chômage» (indennità di disoccupazione). Così si osserva nel n. 1 e nelle conclusioni finali della sua domanda, che coincidono con quelle formulate nel parere motivato.

63. La risultanza di questi due fattori è in un certo senso paradossale, poiché la Commissione ammette che i giovani comunitari (salvo i figli dei lavoratori migranti) rimangano esclusi dall'indennità di disoccupazione giovanile, ma non dalla sua conseguenza immediata che consiste, secondo la normativa belga, nel fruire di determinati incentivi per venir assunti.

64. Se si mira ad evitare un ostacolo generale alla libera circolazione di coloro che non hanno lavoro, sarebbe più logico chiedere che l'indennità si estendesse a tutti i giovani in cerca di prima occupazione, siano essi figli di lavoratori migranti o meno, poiché solo in questo caso avrebbero diritto, secondo la normativa belga, ad accedere ai programmi speciali d'occupazione.

65. In altre parole, se si favoriscono i beneficiari dell'indennità di disoccupazione giovanile istituendo un determinato incentivo per la loro assunzione, e la Commissione considera questo incentivo incompatibile con il diritto comunitario, ma nel contempo non vuole che l'indennità si estenda a tutti i giovani della Comunità in cerca d'impiego, sarebbe forse più logico chiedere al Regno del Belgio di cambiare la sua legislazione, in modo da svincolare totalmente la concessione dell'indennità, da un lato, e i programmi speciali d'impiego per determinate imprese o progetti, dall'altro.

66. Vi è un altro paradosso nell'orientamento della Commissione, in quanto non impugna nel suo complesso la politica belga di incentivi all'assunzione di «disoccupati completi che godono di indennità», ma solo nella misura in cui una categoria di detti disoccupati è costituita da beneficiari dell'indennità di disoccupazione giovanile, che per lo più sono cittadini belgi.

67. Insisto nel sottolineare che mai la Commissione ha sostenuto che gli incentivi dello Stato belga alle imprese per invogliarle ad assumere disoccupati titolari di indennità, in generale, erano incompatibili con l'art. 48 del Trattato. Fin dal primo momento ha ammesso espressamente la validità del sistema belga di incentivi all'assunzione dei «disoccupati completi che godono di indennità».

68. Partendo da questa premessa, e come sottolinea il governo convenuto nelle sue memorie, questo secondo paradosso consiste nel fatto che i lavoratori comunitari recatisi in Belgio per trovar lavoro, dopo aver svolto attività professionali nel loro paese, potranno solo pretendere le prestazioni inerenti al regime belga dei «disoccupati completi che godono di indennità» nella misura in cui:

a) o soddisfino i presupposti temporali di detto regime belga, secondo i quali il cumulo previsto dall'art. 67 del regola-

mento n. 1408/71 prescrive che abbiano maturato in Belgio, come ultima sede, un precedente periodo di impiego o di assicurazione [33];

b) oppure dispongano nel loro paese d'origine di un regime di prestazioni di assicurazione analogo a quello belga e conservino il diritto a fruirne alle condizioni e nei limiti ridotti stabiliti dall'art. 69 del regolamento n. 1408/71 per l'«esportazione» di prestazioni.

69. Se così non fosse, come spesso avviene, detti lavoratori non rientrano nel novero dei beneficiari del sussidio di disoccupazione in Belgio e nella stessa misura, se non sono «disoccupati completi che godono di indennità» ai sensi della legislazione belga, la loro assunzione non fruisce di incentivi. Comunque, pare che la Commissione ammetta questa conseguenza secondaria dell'applicazione della legislazione nazionale belga.

70. A mio parere, la Commissione non ha tenuto sufficientemente conto del fatto che la legislazione belga sul riassorbimento della disoccupazione, rientrante nel capitolo «quadro speciale temporaneo» della legge sul bilancio del 1977/1978 [34], rientra in una sfera come quella della politica sociale dell'occupazione, che, nell'attuale stadio del diritto comunitario, è di competenza degli Stati membri, e inoltre del fatto che questi dispongono di un ampio margine discrezionale [35].

71. Allorché una normativa nazionale in materia di disoccupazione istituisce un sistema di leggi specialmente mirante al riassorbimento di un determinato tipo di disoccupazione, è logico che ne definisca la sfera d'applicazione ratione personae, circoscrivendola al settore professionale o sociale maggiormente bisognoso. La scelta di questa finalità e dei mezzi giuridici o di bilancio corrispondenti, nonché la scelta dei settori che ne beneficieranno è di competenza di ciascuno Stato membro, poiché non vi sono norme comunitarie che cerchino di armonizzare le leggi nazionali in materia.

72. Si opererebbe una discriminazione a motivo della cittadinanza, incompatibile con il Trattato, se la normativa belga escludesse dai programmi speciali per il riassorbimento della disoccupazione i «disoccupati completi che godono di indennità» che, insediati in Belgio e perfettamente in regola con i presupposti per essere considerati tali da detta normativa, fossero stranieri. Non è questa l'ipotesi che si affaccia nella presente controversia [36].

33 — Non è possibile esaminare ora le due possibili deroghe a questa norma, contenuta al n. 3 dell'art. 67 del regolamento n. 1408/71, citato alla nota 16.

34 — V. paragrafo 7, supra.

35 — V. sentenze 7 maggio 1991, causa C-229/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2205, punto 22), 14 dicembre 1995, causa C-444/93, Megner e Scheffel (Racc. pag. I-4741), e causa C-317/93, Nolte (Racc. pag. I-4625).

36 — Il governo belga riconosce, nel controricorso (parte II) che i cittadini comunitari che hanno svolto lavoro subordinato in Belgio sono beneficiari delle indennità di disoccupazione alla stessa stregua dei cittadini belgi.

73. Non credo, comunque, che nell'attuale stadio del diritto comunitario il governo belga sia obbligato ad «aprire» i suoi programmi speciali di riassorbimento della disoccupazione a qualsiasi disoccupato, proveniente da qualsiasi Stato membro, che cerchi lavoro, se non soddisfa i precisi requisiti [37] prescritti dalla legge belga per definire la nozione di «disoccupato» o per fissare le condizioni generali che si possono richiedere ai potenziali beneficiari di detti programmi.

74. In altre parole, ritengo che una normativa nazionale può stimolare, nell'ambito di programmi speciali di riassorbimento della disoccupazione, l'assunzione prioritaria dei disoccupati rientranti in varie categorie (di lunga durata, che hanno superato una certa età, provenienti da processi di riconversione industriale ecc.) e può anche limitare la concessione di detti incentivi a quei disoccupati che presentino le condizioni obiettive, tra le quali rientra quella di essere anteriormente beneficiario di alcune determinate prestazioni di disoccupazione. Se, nel disciplinare l'accesso a queste ultime, la normativa nazionale osserva la falsariga del regolamento n. 1408/71, la conseguente esclusione non dovrebbe considerarsi incompatibile con il diritto comunitario.

75. A mio parere, se gli Stati membri possono limitare le loro prestazioni per disoccupazione, concedendole solo ai disoccupati che presentano i requisiti di cui agli artt. 67 e 69, del regolamento n. 1408/71, per gli stessi motivi (che in definitiva rientrano nella suddivisione delle competenze tra Comunità e Stati membri) potranno limitare a detta categoria di disoccupati la concessione di alcuni benefici che, nell'ipotesi in esame, altro non sono che una modalità ulteriore di dette prestazioni per disoccupazione [38].

76. Questa politica sociale parte dal principio che è meglio utilizzare in modo attivo i fondi pubblici (inclusi quelli delle casse previdenziali) destinandoli alla creazione di impieghi, invece di limitarsi alla loro distribuzione passiva in forma di versamenti [39] in denaro agli eventuali beneficiari.

37 — Tra l'altro, l'aver maturato un certo periodo contributivo in precedenza, al quale si applicherà il criterio comunitario del «cumulo», già citato.

38 — Come ho già detto, gli incentivi che lo Stato belga istituisce con le norme contestate, per incrementare l'assunzione di questo genere di disoccupati, implicano l'assunzione, da parte sua, di tutto o di parte dell'onere dello stipendio e degli oneri sociali corrispondenti all'impiego di dette persone.

39 — Si tratta quindi di orientare positivamente e preventivamente l'assicurazione contro la disoccupazione, con mezzi che incrementino l'apprendistato, la formazione professionale e, nella fattispecie, il riassorbimento dei disoccupati, cioè, la loro reintegrazione nel mondo del lavoro. Il regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2084, che modifica il regolamento (CEE) n. 4255/88 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo (GU L 193, pag. 39), dichiara, nello stesso senso che «è necessario prevedere esplicitamente che si tenga conto delle persone esposte al rischio di esclusione dal mercato del lavoro e rendere più flessibili i criteri di ammissibilità per le categorie già ammissibili (...); data la gravità del fenomeno della disoccupazione, l'azione comunitaria (...) riguarderà in modo predominante l'obiettivo (...) (di) lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e delle persone minacciate di emarginazione dal mercato del lavoro (...) tenuto conto di una disponibilità finanziaria limitata, la lotta contro la disoccupazione di lunga durata e le misure di inserimento professionale dei giovani restano prioritarie (...) è necessario (...) prevedere un ampliamento di queste azioni, in particolare degli aiuti all'occupazione che possono assumere, ad esempio, la forma di aiuti alla mobilità geografica, *all'assunzione* e alla creazione di attività autonome (...)» (senza corsivi nell'originale).

77. Queste misure possono avere legittimamente come destinatari gli stessi disoccupati che, fino a quel momento, fruivano di sussidi diretti, pagati in contante, a carico del sistema previdenziale. Si tratta dunque degli stessi fondi pubblici, destinati alla stessa categoria di persone e con la stessa finalità. Cambia solo l'imputazione dei fondi che, nella fattispecie, si orienta in modo che lo Stato non versa al disoccupato l'ammontare del sussidio, ma lo «investe», agevolando la creazione di un posto di lavoro che il disoccupato andrà ad occupare [40].

78. Se ammettiamo che, sotto il profilo comunitario, lo stanziamento di fondi pubblici per questo scopo è valido e che, quindi, uno Stato può stimolare l'assunzione privilegiata di talune categorie di persone destinatarie dei sussidi di disoccupazione, escludendo i lavoratori degli altri Stati membri che, a tal fine, non soddisfano i requisiti di cui agli artt. 67 e 69 del regolamento n. 1408/71, si dovrà giungere alla stessa conclusione, a maggior ragione, per i giovani degli altri Stati membri che abbiano portato a termine i loro studi secondari e non abbiano lavoro. Altrimenti questi godrebbero di un trattamento più favorevole, sotto il profilo della libera circolazione dei lavoratori, di quello che avrebbero se si applicasse la legge comunitaria ai disoccupati che hanno maturato una carriera professionale, che percepivano un'assicurazione contro la disoccupazione nel loro paese e che si trasferiscono in un altro Stato membro.

79. Poiché propongo l'accoglimento solo parziale della domanda, ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese, a norma del n. 2 dell'art. 69 del regolamento di procedura.

Conclusione

80. Di conseguenza, propongo alla Corte di giustizia di accogliere solo in parte il ricorso della Commissione, sicché:

«1) Dichiari che il Regno del Belgio è venuto meno agli artt. 3 e 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione

40 — Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia la classificazione di un'indennità come prestazione previdenziale non dipende dal modo di finanziamento. In questo senso, v. sentenza 3 giugno 1992, causa C-45/90, Paletta (Racc. pag. I-3423, punto 18).

dei lavoratori all'interno della Comunità, prescrivendo che i figli dei lavoratori migranti, onde poter fruire delle indennità di disoccupazione giovanile previste dall'art. 36 del regio decreto 25 novembre 1991 sul regime di disoccupazione, devono aver portato a termine gli studi secondari in un centro d'insegnamento sovvenzionato o riconosciuto dallo Stato belga o da una delle sue comunità.

2) Respinga il ricorso negli altri punti.

3) Condanni le parti a sopportare le spese rispettivamente incontrate».